CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 24 mei 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Deze zaak heeft betrekking op een moeilijk en netelig vraagstuk: zijn maatregelen ter bescherming van het milieu verenigbaar met de fundamentele regel van het EEG-Verdrag, dat kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking bij de invoer uit een Lid-Staat in een andere Lid-Staat ongeoorloofd zijn.

Denemarken kent al lang een statiegeldsysteem bij de verkoop van flessen bier of frisdranken. Het feit dat men het statiegeld terugkreeg, was voor een groot aantal consumenten voldoende om de flessen eigener beweging te retourneren, en daarmee werd voorkomen dat lege flessen in de natuur worden achtergelaten. Blijkbaar werkte het systeem op vrijwillige basis goed zolang slechts een klein aantal verschillende flessen werd gebruikt; door buitenlandse producenten in de handel gebrachte frisdranken werden doorgaans onder licentie in Denemarken geproduceerd of althans in Denemarken gebotteld.

Halverwege de jaren zeventig begonnen de Deense bierproducenten echter blikken en flessen van uiteenlopende vorm te gebruiken. De mededinging speelde zich dus niet alleen af op het gebied van de dranken, maar ook op dat van de verpakking. Om de doeltreffende werking van het statiegeldsysteem verder te waarborgen, werd daarom een wettelijke regeling ingevoerd. Wet nr. 297 van 8 juni 1978 (*Lovtidende* A 1978, blz. 851), die onder meer gold voor verpakkingen van dranken (artikel 1, lid 1, sub 2), is uitdrukkelijk bedoeld ter bestrijding van milieuvervuiling (artikel 2, lid 1). Krachtens deze wet kon de bevoegde minister bepalingen vaststellen waarbij het gebruik van bepaalde verpakkingsmaterialen en -soorten werd beperkt of verboden en het gebruik van bepaalde verpakkingsmaterialen en -soorten verplicht werd gesteld (artikel 8); verder kon hij de invoering van een retoursysteem voor bepaalde soorten verpakkingen voorschrijven en het bedrag van het statiegeld vaststellen (artikel 9). In hoofdstuk 5 (artikelen 12 en 13) werd het nationaal bureau voor milieubescherming (hierna: het bureau) belast met het toezicht op de uitvoering van de wet, terwijl artikel 14 bepaalde mededelingsverplichtingen oplegde.

Het op grond van wet nr. 297 vastgestelde besluit nr. 397 van 2 juli 1981 (*Lovtidende* A 1981, blz. 1081) geldt voor de verpakking van koolzuurhoudend mineraalwater, limonade, frisdranken en bier (artikel 1, lid 1). Deze produkten mogen slechts in de handel worden gebracht in verpakkingen die opnieuw kunnen worden gebruikt (artikel 2, lid 1) en die in artikel 1, lid 2, worden omschreven als verpakkingen waarvoor een retour- en vulsysteem bestaat, waarbij een groot deel van de gebruikte verpakkin-

* Vertaald uit het Engels.

gen opnieuw wordt gevuld. Deze verpakkingen moeten worden goedgekeurd door het bureau, dat de goedkeuring afhankelijk kan stellen van bepaalde voorwaarden en ze kan intrekken (artikel 2, lid 2). Om vast te stellen of een bepaalde verpakking kan worden goedgekeurd, gaat het bureau na:

1) of die verpakking technisch geschikt is voor de toepassing van een statiegeld- en retoursysteem,

2) of de opzet van het retoursysteem waarborgt dat een groot deel van de verpakkingen inderdaad wordt geretourneerd, en

3) of reeds goedkeuring is verleend voor een andere, gemakkelijk verkrijgbare even grote verpakking, die geschikt is voor het beoogde gebruik (artikel 2, lid 3).

Oorspronkelijk bepaalde het besluit, dat onder bepaalde voorwaarden ook niet krachtens artikel 2 goedgekeurde flessen mochten worden gebruikt. Verkoop van verpakkingen die niet aan deze bepalingen voldoen, is strafbaar. De bijlage bij het besluit bevat een beschrijving van achttien goedgekeurde typen flessen (waaronder zowel algemene beschrijvingen, „Eurobouteille 50 cl", als specifieke, „Coca Cola 25 cl") en van één goedgekeurd tien-litervat. Na de inwerkingtreding van het besluit is nog één ander type fles goedgekeurd. Tot dusver heeft het bureau blijkbaar nog geen verzoek om goedkeuring voor een type verpakking afgewezen.

Naar aanleiding van klachten van in andere Lid-Staten gevestigde producenten van dranken en verpakkingen en van Europese detailhandelsorganisaties, dat de verpakkingen waarin die dranken in de regel werden verkocht, in Denemarken niet gebruikt konden worden en dat het retoursysteem extra kosten meebracht, oordeelde de Commissie, dat deze bepalingen inbreuk maakten op artikel 30 EEG-Verdrag; na een schriftelijke ingebrekestelling van 16 december 1981 bracht zij op 21 december 1982 een met redenen omkleed advies uit. Op 16 maart 1984 vaardigde de Deense regering besluit nr. 95 uit (*Lovtidende* A 1984, blz. 345), waarbij artikel 3 van besluit nr. 397 door een nieuwe bepaling werd vervangen.

Daardoor werd wijziging gebracht in de in artikel 3 voorziene beperkte uitzondering op artikel 2. Op grond van deze wijziging mogen de hierbedoelde dranken worden verkocht in niet-goedgekeurde verpakkingen, mits de verkochte hoeveelheid niet meer bedraagt dan 3 000 hl per producent per jaar, dan wel de drank wordt verkocht in de in het land van oorsprong gebruikelijke verpakking ten einde de markt in Denemarken te testen. De gebruikte verpakking mag niet van metaal zijn, er moet een retoursysteem voor het opnieuw vullen of het recycleren van de verpakkingen worden opgezet en het statiegeld per verpakking moet even hoog zijn als het bedrag dat in de regel voor soortgelijke goedgekeurde verpakkingen wordt berekend. Degene die verantwoordelijk is voor het in de handel brengen, moet het bureau alle nodige inlichtingen verschaffen waaruit blijkt dat aan deze voorwaarden is voldaan. Uit de ter terechtzitting door de gemachtigde van Denemarken gegeven antwoorden blijkt, dat de uitzondering tot 3 000 hl geldt voor Deense producenten en voor importeurs van buiten Denemarken geproduceerde dranken, terwijl de uitzondering met het oog op het testen van de markt slechts geldt voor importeurs van buiten Denemarken geproduceerde dranken.

Voor de Commissie ging deze wijziging niet ver genoeg. Zij meende, dat een systeem dat tot hergebruik of recycling leidde, voldoende was om het gestelde doel — be-

scherming van het milieu — te bereiken en dat een kwantitatieve beperking van de verkoop in niet krachtens artikel 2 goedgekeurde flessen en een beperking van de testperiode niet gerechtvaardigd waren. Na een nieuwe schriftelijke ingebrekestelling van 20 juni 1984 en een nieuw met redenen omkleed advies van 18 december 1984 heeft de Commissie op 1 december 1986 beroep ingesteld bij het Hof, waarin zij dit verzocht vast te stellen, dat het Koninkrijk Denemarken, door bij besluit nr. 397 van 2 juli 1981, zoals gewijzigd bij besluit nr. 95 van 16 maart 1984, een verplicht retoursysteem voor verpakkingen van bier en frisdranken in te voeren en toe te passen, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Het Verenigd Koninkrijk is geïntervenieerd aan de zijde van de Commissie.

Het lijkt mij evident — en dit wordt door Denemarken ook niet in ernst weersproken —, dat de vastgestelde bepalingen een „handelsregeling der Lid-Staten" vormen, „die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren", en die derhalve is te beschouwen als „een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen" (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, 851). Het Hof heeft reeds verklaard, dat regelingen inzake bepaalde verpakkingen die voor goederen zijn toegelaten, nationale maatregelen zijn die het handelsverkeer tussen Lid-Staten kunnen belemmeren (zaak 261/81, Rau, Jurispr. 1982, blz. 3961, r. o. 12; zaak 104/75, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613, 635; zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1299, r. o. 25). De onderhavige regeling is een beperking of kan een beperking zijn van het gebruik van verpakkingen waarin bier en frisdranken in de Lid-Staat van oorsprong rechtmatig in de handel worden gebracht. De vereisten betreffende statiegeld, terugnemen en hergebruik kunnen eveneens het verkeer van goederen binnen de Gemeenschap belemmeren. Op het eerste gezicht maken die maatregelen dus inbreuk op artikel 30 EEG-Verdrag, zonder dat zij mijns inziens vallen onder de in artikel 36 voorziene afwijkingen.

De vraag is dus, of voor die maatregelen het beginsel geldt dat het Hof heeft ontwikkeld in zaak 120/78 (Cassis de Dijon, Jurispr. 1979, blz. 649, r. o. 8), volgens hetwelk het „bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de produktie en de verhandeling... aan de Lid-Staten staat om, ieder op zijn eigen grondgebied, voor al hetgeen de produktie en de verhandeling... raakt, regelingen te treffen", en of deze „belemmeringen van het intracommunautaire verkeer (met betrekking tot) de verhandeling der betrokken produkten moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken".

In dit verband moet worden opgemerkt, dat in richtlijn 85/339/EEG van de Raad betreffende verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen (PB 1985, L 176, blz. 18) het belang wordt erkend van recycling en hergebruik van afvalstoffen, wegens de belasting die gebruikte verpakkingen voor het milieu vormen; niettemin wordt in die richtlijn overwogen, dat de door de Lid-Staten genomen maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen.

De richtlijn bepaalt niet, welk niveau van milieubescherming moet worden bereikt of welke methodes daartoe moeten worden aangewend. De Lid-Staten moeten, „met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag", „hetzij via wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, hetzij via vrijwillige overeenkomsten, maatregelen treffen die er onder meer op gericht zijn" de voorlichting van de consument over het belang van het opnieuw vullen of de recycling van verpakkingen te bevorderen, het opnieuw vullen en/of de recycling van verpakkingen te vergemakkelijken en, wat niet opnieuw vulbare verpakkingen betreft, de gescheiden inzameling van die verpakkingen te bevorderen, de verpakkingen van het huisvuil te scheiden, en het aandeel van de opnieuw gevulde en/of gerecycleerde verpakkingen zoveel mogelijk te verhogen.

Richtlijn 80/777/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater (PB 1980, L 229, blz. 1), schrijft voor, dat mineraalwater slechts mag worden gebotteld in overeenstemming met de in bijlage II bij de richtlijn vermelde voorschriften. Bijlage II, punt 2, sub d, verbiedt het transport van natuurlijk mineraalwater in andere verpakkingen dan die welke voor de levering aan de eindverbruiker zijn goedgekeurd.

Verder is bij de Europese Akte aan het Derde deel van het EEG-Verdrag een titel VII toegevoegd, waarvan artikel 130 R bepaalt, dat het optreden van de Gemeenschap onder meer tot doel heeft, de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren. Genoemd artikel erkent het belang van een rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen alsmede het beginsel van preventief handelen, en terwijl de Raad krachtens artikel 130 S gemachtigd is op te treden, beletten volgens artikel 130 T „de beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, niet dat een Lid-Staat maatregelen voor een verdergaande bescherming handhaaft en treft welke verenigbaar zijn met dit Verdrag".

In 1980 erkende de Commissie het belang van de milieubescherming als een potentiële beperking van de regel van artikel 30 EEG-Verdrag (PB 1980, C 256, blz. 2). Ook het Hof stelde zich in zaak 240/83 (ADBHU, Jurispr. 1985, blz. 531, 549, r. o. 12 en 13) op het standpunt, dat „het recht van vrije handel niet als een absoluut recht moet worden beschouwd, doch dat daaraan bepaalde beperkingen kunnen worden gesteld die worden gerechtvaardigd door de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits de wezenlijke inhoud van dit recht niet wordt aangetast", en dat bedoelde richtlijn „is gericht op de bescherming van het milieu, een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap".

Naar mijn mening kan het bij nationale maatregelen ter bescherming van het milieu gaan om „dwingende behoeften", die volgens het arrest Cassis de Dijon de toepassing van artikel 30 EEG-Verdrag kunnen beperken wanneer communautaire regelingen ontbreken.

Het arrest Cassis de Dijon geeft de Lid-Staten echter geen carte blanche — het beschermingsniveau dat voor een van de toegelaten categorieën vereist wordt, mag naar mijn mening niet te hoog of onredelijk zijn en de maatregelen die ter bereiking van dat niveau worden genomen, moeten noodzakelijk en evenredig zijn (zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, 404, r. o. 8; zaak 116/82, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 2519, r. o. 21). Bovendien moeten de maatregelen formeel en materieel „zonder onderscheid" van toepassing zijn op binnenlandse producenten en op

producenten uit andere Lid-Staten (zaak 113/80, Commissie/Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1625, 1639, r. o. 10; zaak 6/81, Industrie Diensten Groep, Jurispr. 1982, blz. 707, 716, r. o. 7; zaak 207/83, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1985, blz. 1201, 1212, r. o. 19 tot en met 22).

De Deense maatregelen met betrekking tot goedgekeurde flessen zijn uiterst doeltreffend. De producent of importeur levert de flessen en kratten tegen statiegeld aan de groot- of detailhandelaar, die op zijn beurt de koper hetzelfde statiegeld in rekening brengt. De koper kan de flessen retourneren bij elke detailhandelaar die bier en frisdranken verkoopt, en krijgt dan zijn statiegeld terug. De detailhandelaar verzamelt de verschillende flessen en geeft ze weer terug aan de producent of importeur, die ten slotte het statiegeld terugbetaalt. De vrachtauto's vertrekken met kratten volle flessen en komen terug met kratten lege flessen, en de detailhandelaar, groothandelaar of producent sorteert de verschillende soorten flessen. Naar het schijnt, worden uiteindelijk 99% van de flessen geretourneerd en kunnen zij tot dertig keer worden gebruikt. Van de niet door de koper geretourneerde flessen wordt een aantal teruggebracht door ondernemende kinderen, voor wie het terugbetaalde statiegeld een niet te verwaarlozen aanvulling van hun zakgeld vormt. Het resultaat is een schoner landschap en een besparing van grondstoffen.

Niet-goedgekeurde verpakkingen zouden niet dezelfde voordelen bieden. Hoewel het retoursysteem ook voor deze verpakkingen geldt, kunnen zij niet bij iedere detailhandelaar worden ingeleverd, doch alleen bij detailhandelaars die die drank voeren, met het gevolg dat slechts een geringer percentage flessen wordt geretourneerd. Bovendien is hergebruik ervan niet verplicht; zij kunnen ook worden vergruisd en gerecycleerd. Uit het dossier blijkt, dat in maart 1987 ongeveer 31 ingevoerde produkten in niet-goedgekeurde verpakkingen in de handel waren.

Ter terechtzitting heeft Denemarken erop gewezen dat, terwijl de Commissie in de oorspronkelijke briefwisseling bezwaar maakte tegen het verbod om bier in metalen verpakkingen te verkopen, zij zich in haar beroepschrift lijkt te beperken tot de bepalingen inzake glazen en plastic flessen. De Commissie heeft dit niet weersproken. Ook al is dit juist en al lijkt er geen principieel verschil te bestaan tussen het verbod van flessen en het verbod van blikken, de Commissie komt in haar vordering met betrekking tot flessen niet noodzakelijkerwijs zwak te staan door haar verzuim om een uitspraak te vragen met betrekking tot blikken.

Volgens de Commissie gaan de genomen maatregelen te ver en leiden zij bovendien tot discriminatie van producenten en importeurs uit andere Lid-Staten. Denemarken stelt zich echter op het standpunt, dat de getroffen maatregelen alle noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van een zeer hoog niveau van milieubescherming en dat het om een geïntegreerd systeem gaat — goedkeuring, terugnemen tegen statiegeld en hergebruik —, zodat het afschaffen van een van de voorwaarden afbreuk zou doen aan de doeltreffendheid van het systeem als geheel. Voorts betoogt Denemarken, dat de Commissie in de administratieve procedure niet heeft gesteld, dat het systeem leidt tot discriminatie van producenten uit andere Lid-Staten. Hoewel het van belang is, dat de

schriftelijke ingebrekestelling en het krachtens artikel 169 EEG-Verdrag uitgebrachte met redenen omkleed advies het standpunt van de Commissie duidelijk weergeven, meen ik dat in de tweede ingebrekestelling en in het tweede met redenen omkleed advies duidelijk tot uitdrukking is gebracht, dat de Deense maatregelen meer bezwarend zijn voor buitenlandse producenten dan voor Deense. De woorden „discriminatie" en „niet zonder onderscheid van toepassing" komen daarin weliswaar als zodanig niet voor, maar het hele betoog komt er toch op neer, dat de buitenlandse importeur door de genomen maatregelen grotere moeilijkheden ondervindt. Ik verwerp dan ook het argument van Denemarken, dat de Commissie thans niet kan stellen dat de genomen maatregelen niet zonder onderscheid van toepassing zijn.

Ook wanneer men het belang van de milieubescherming ten volle erkent en voor ogen houdt dat de Gemeenschap en de Lid-Staten zich daarvan in toenemende mate bewust zijn, meen ik toch dat de Deense regeling ernstige belemmeringen oplegt aan de producenten van bier en frisdranken in andere Lid-Staten. In de eerste plaats mogen alleen goedgekeurde flessen worden gebruikt, afgezien van de afwijking voor 3 000 hl per producent per jaar. Hoewel volgens de Deense regering nog geen verzoeken om goedkeuring van flessen zijn geweigerd, is een essentieel element van de redenering van de Deense regering, dat het huidige systeem niet meer dan dertig typen flessen kan omvatten. Wanneer steeds meer producenten uit ander Lid-Staten bier in Denemarken willen verkopen, bestaat het risico, dat goedkeuring zal worden geweigerd omdat een reeds verleende goedkeuring niet wordt ingetrokken. Dit zou betekenen, dat producenten buiten Denemarken flessen van een reeds goedgekeurd type moeten maken of kopen, met als gevolg die hogere kosten welke onder meer in het arrest Prantl als een beperking van het vrije verkeer van goederen zijn aangemerkt.

Het in artikel 2 van besluit nr. 397 gestelde vereiste, dat ten genoege van het bureau moet worden aangetoond dat het systeem garandeert dat een groot aantal verpakkingen opnieuw kan worden gebruikt, vormt mijns inziens eveneens een aanzienlijke belasting voor producenten in andere Lid-Staten. Zij staan voor de keuze om ofwel de lege flessen terug te brengen naar hun eigen bedrijf in hun Lid-Staat van oorsprong (tegen mijns inziens prohibitief hoge extrakosten), ofwel brouwerijen op te richten of het bier te bottelen uit in Denemarken ingevoerde vaten (wederom tegen hoge extrakosten die zij wellicht niet willen maken). Zowel richtlijn 85/339/EEG als artikel 3 van het Deense besluit ziet recycling als een alternatief voor hergebruik, dit laatste natuurlijk slechts een beperkt aantal keren. Worden de flessen geretourneerd of ingezameld en niet in de natuur achtergelaten, dan is het milieu beschermd. Hergebruik is daarvoor niet noodzakelijk. Hoewel het behoud van grondstoffen een belangrijke doelstelling is, komt het mij voor, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de verplichting van hergebruik niet aanvaardbaar is wanneer het vrije verkeer van goederen daardoor ernstig zou worden belemmerd. Daarom meen ik, dat een beperking tot 3 000 hl per producent per jaar voor flessen die niet opnieuw behoeven te worden gebruikt, niet gerechtvaardigd of evenredig is.

Op het eerste gezicht lijkt het in casu voorgeschreven verplichte statiegeldsysteem redelijk en doeltreffend. Bij nader inzien meen ik echter dat, voor zover niet-goedgekeurde

flessen mogen worden gebruikt, het systeem de importeurs uit andere Lid-Staten bepaalde beperkingen oplegt. Onder het huidige systeem kunnen alleen goedgekeurde flessen bij iedere detailhandelaar worden geretourneerd; niet-goedgekeurde flessen moeten worden ingeleverd bij een detailhandelaar die het betrokken produkt verkoopt. Het is niet uitgesloten, dat als gevolg daarvan de consument geen ingevoerd bier zal kopen indien het moeilijker is het statiegeld terug te krijgen, hoewel het natuurlijk ook mogelijk is dat een koper van buitenlands bier teruggaat naar de detailhandelaar om meer te halen en dan zijn lege flessen terugbrengt. Ook voor wegwerpverpakkingen lijkt een verplicht statiegeldsysteem mij niet zo effectief.

Het zou kunnen dat sommige brouwerijen goedgekeurde flessen zullen gebruiken om binnen het systeem te kunnen werken, zodat de consumenten hun flessen in iedere willekeurige winkel kunnen inleveren en hun statiegeld kunnen terugkrijgen. Ook al geldt het systeem op het eerste gezicht zonder onderscheid voor Deense en buitenlandse brouwerijen en ook al werd buitenlands bier vóór de invoering van het verplichte statiegeld- en retoursysteem blijkens mededelingen van Denemarken onder licentie in Denemarken gebrouwen of daar gebotteld, ik meen toch dat het systeem in zijn huidige vorm buitenlandse brouwers sterker benadeelt, omdat het vereiste van hergebruik in plaats van alleen recycling hen noodzakelijkerwijs zwaarder belast dan Deense brouwerijen en omdat het gebruik van goedgekeurde flessen voor de verkoop op de Deense markt zeer wel extrakosten voor gebouwen en vulmachines kan meebrengen. Ik ben er niet van overtuigd, dat de kosten die voor Deense fabrikanten in verband met het inzamelen en sorteren van flessen ontstaan, in dezelfde orde van grootte liggen als die van fabrikanten uit andere Lid-Staten.

Daarom meen ik, dat de regeling, zelfs wanneer zij op het eerste gezicht zonder onderscheid geldt voor Deense en buitenlandse fabrikanten, deze laatsten in de praktijk zwaarder belast. Naar mijn mening kan Denemarken dan ook geen beroep doen op het in het arrest Cassis de Dijon ontwikkelde beginsel, aangezien de Deense bepalingen zo al niet formeel dan toch in de praktijk niet zonder onderscheid gelden, ook al geef ik toe, dat de bescherming van het milieu een grond kan zijn om af te wijken van de fundamentele regels.

Het staat aan de Deense autoriteiten om aan te tonen, dat de maatregelen noodzakelijk zijn en niet onevenredig voor het bereiken van een rechtmatig doel (zaak 304/84, Muller, Jurispr. 1986, blz. 1511).

Denemarken betoogt, dat buitenlands bier niet in trek is bij Deense bierdrinkers en dat ingevoerd bier in 1985 slechts 0,01% (thans wellicht iets meer) van de totale consumptie uitmaakte. Dat is op zichzelf geen argument waarmee de beperking kan worden gerechtvaardigd, en voor zover het relevant is, werkt het eerder averechts, aangezien de bedreiging van het milieu door ingevoerde produkten dus des te geringer is.

Ik ben het met Denemarken eens, dat het wat het inzamelen van verpakkingen betreft, het hoogste niveau van milieubescherming heeft bereikt, hoewel het kennelijk het risico aanvaardt dat bepaalde soorten flessen of verpakkingen in de natuur worden achtergelaten (bij voorbeeld wijnflessen, waarvan

is gezegd, dat deze slechts in kleine hoeveelheden worden achtergelaten).

Ik geef voorts toe, dat het misschien moeilijk is om met andere methoden een even hoog niveau te bereiken. Toch geloof ik niet, dat Denemarken in deze zaak in het gelijk gesteld moet worden wanneer de Commissie niet kan aantonen dat hetzelfde niveau met welbepaalde andere middelen kan worden bereikt. Er moet een afweging van belangen plaatsvinden tussen het vrij verkeer van goederen en de bescherming van het milieu, ook wanneer het ter bereiking van het juiste evenwicht noodzakelijk is, de hoge standaard van de beoogde bescherming te verlagen. Het niveau van de nagestreefde bescherming moet redelijk zijn en ik ben er niet van overtuigd, dat de verschillende methoden die in de richtlijn van de Raad worden genoemd en waarnaar ter terechtzitting is verwezen — bij voorbeeld selectieve inzameling door overheidsinstanties of particuliere bedrijven, een vrijwillig statiegeldsysteem, boetes op het wegwerpen van afval, opvoeding van het publiek in het opruimen van afval —, niet volstaan om een redelijke standaard te bereiken die minder inbreuk maakt op de bepalingen van artikel 30.

Mitsdien concludeer ik tot toewijzing van het beroep van de Commissie, met verwijzing van verweerder in de kosten van het geding.